

Initiative parlementaire
Révision de l'arrêté fédéral pour une utilisation économe
et rationnelle de l'énergie (Steinemann)

Rapport de la commission de l'environnement, de l'aménagement
du territoire et de l'énergie (CEATE-N)

du 19 août 1996

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

En vertu de l'article 21^{quater}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport que nous transmettons par la même occasion au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'approuver son projet d'arrêté fédéral ci-annexé.
(Les propositions de minorité sont jointes à ce rapport):

19 août 1996

Au nom de la commission:
Le président, François Borel

Rapport

1 Situation initiale

Le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude (DIFC) a été introduit à l'échelon fédéral par l'arrêté fédéral du 14 décembre 1990 pour une économie économe et rationnelle de l'énergie (arrêté sur l'énergie, AFE). Cet arrêté restera en vigueur jusqu'à ce qu'ait été prise une loi fédérale sur l'énergie, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1998. Ses dispositions transitoires (art. 25, 2^e al.) prévoient que «les bâtiments existants à chauffage central qui ont au moins cinq utilisateurs seront équipés, dans les sept ans à compter de l'entrée en vigueur [de l'arrêté (c'est-à-dire d'ici au 30 avril 1998)] des dispositifs nécessaires pour enregistrer et régler la consommation de chaleur (chauffage) de chacun d'eux.»

L'initiative déposée par M. le conseiller national Steinemann (et co-signée par 112 députés) vise à abroger le 2^e alinéa précité de l'article 25 (voir développement).

Déposée le 14 mars 1995, cette initiative est libellée comme suit:

Me fondant sur l'article 93 de la Constitution fédérale et sur les articles 21^{bis} ss de la loi sur les rapports entre les conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante rédigée de toutes pièces:

L'arrêté du 14 décembre 1990 sur l'énergie est modifié comme suit:

Article 25 (droit transitoire), 2^e alinéa: abrogé.

L'initiative est développée comme suit:

L'alinéa 2 de l'article 25 (droit transitoire) de l'arrêté du 14 décembre 1990 sur l'énergie a la teneur suivante:

Dans la mesure où la technique et l'exploitation le permettent et où il n'en résulte pas des coûts disproportionnés, les bâtiments existants à chauffage central qui ont au moins cinq utilisateurs seront équipés, dans les sept ans à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté, des dispositifs nécessaires pour enregistrer et régler la consommation de chaleur (chauffage) de chacun d'eux.

Ces mesures d'économie ne se sont apparemment pas avérées être un instrument efficace. Au lieu des 15 à 20 pour cent d'économies d'énergie que l'on se promettait de réaliser, on a obtenu un résultat de 4 pour cent seulement dans le meilleur des cas. L'ampleur des résultats ne justifie en aucune façon les coûts d'investissement et les frais administratifs. Ces mesures risquent même d'engloutir des fonds qui, investis dans des installations et des systèmes d'isolation de meilleure qualité, permettraient des économies d'énergie nettement plus importantes.

Ni les locataires, ni les propriétaires ne sont prêts à accepter cette disposition coûteuse. Les personnes concernées sont presque unanimement opposées au compteur individuel pour le chauffage dans les immeubles anciens. Cette obligation ne tient aucunement compte de l'amélioration des techniques de chauffage et de construction, ni des rénovations, qui ont permis de réduire de plus de la moitié la consommation d'énergie pour le chauffage. Dans la plupart des cas, les économies encore possibles sont dérisoires par rapport au coût d'acquisition et d'installation de compteurs, auquel s'ajoutent chaque année la maintenance, le relevé de la consommation et les calculs qui s'ensuivent. Ces coûts, toujours plus

élevés, renchérissement inutilement les logements. Enfin, il y a un problème de déchets. Selon le système employé, il faut jeter après quelques années des pièces de plastique et de métal et des centaines de milliers de piles.

Comme l'installation de compteurs dans les bâtiments anciens engendre presque toujours des coûts disproportionnés, l'article 25 du droit transitoire doit être supprimé.

2 Examen préalable

Le 22 août 1995, la commission a entendu l'auteur de l'initiative ainsi que le directeur de l'Office fédéral de l'énergie. Pour des raisons rappelées dans le rapport du 22 août 1995 (BO 1995 N 2686), elle a proposé au Conseil national par treize voix contre six, et deux abstentions, de donner suite à l'initiative parlementaire.

Dans son rapport, la commission a précisé qu'il reviendrait à la commission à laquelle l'objet serait attribué, de peser à nouveau soigneusement les avantages et les inconvénients d'une abrogation de l'article 25, 2^e alinéa, AFE, avant de présenter une proposition définitive au conseil, ce que les rapporteurs de la commission ont eux aussi souligné.

Quelques jours avant l'examen par le Conseil national de l'initiative Steinemann, M. le conseiller d'Etat L. Bärtsch, président de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, a fait distribuer aux conseillers nationaux une lettre datée du 13 décembre 1995 dans laquelle il est rappelé notamment que le 31 août 1995, cette Conférence s'était prononcée en faveur du décompte individuel à une très large majorité.

Le 18 décembre 1995, M. le conseiller national Theo Meyer a déposé une proposition (assortie d'un développement par écrit) visant à ne pas donner suite à l'initiative. Le 21 décembre 1995, 93 conseillers nationaux ont approuvé la proposition de la majorité de la commission (donner suite), et 77, la proposition Theo Meyer (ne pas donner suite). Quatre députés se sont abstenus.

3 Le Conseil national charge une commission d'élaborer un projet

En décidant de donner suite à l'initiative Steinemann, le Conseil national chargeait de facto une commission de préparer un projet d'acte législatif (cf. art. 21^{quater}, 1^{er} al., LREC). A la session de printemps 1996, le Bureau du Conseil national a réattribué l'objet à la CEATE.

L'article 21^{quater}, 1^{er} alinéa, LREC, laissait à la commission le choix entre deux possibilités: soit préparer un projet concrétisant l'initiative Steinemann, soit présenter un contre-projet. Il est vrai qu'en l'occurrence, il se présentait à elle une troisième possibilité: profiter de l'examen prochain de la nouvelle loi sur l'énergie pour régler le problème du décompte individuel.

31 Audition d'une délégation de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie

Réunie le 15 avril 1996, la commission a commencé par entendre une délégation de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie. Selon le président de cette Conférence, alors que c'est d'abord aux cantons que la Constitution confie le soin de prendre les mesures touchant la consommation d'énergie dans les bâtiments, l'arrêté fédéral sur l'énergie ne respecte pas vraiment cette répartition des compétences. La délégation n'en a pas moins fait savoir que, le système du décompte individuel ayant fait ses preuves dans plusieurs cantons, elle était en faveur de son maintien. La délégation a par ailleurs indiqué avec insistance, non seulement que l'assainissement des bâtiments (p. ex.: amélioration de l'isolation) ne permettait pas de régler le problème, mais que le décompte individuel avait également un impact sur les habitudes des habitants en matière d'aération des pièces.

La délégation a ajouté que si la Confédération décidait de modifier l'arrêté fédéral dans le sens visé par l'initiative Steinemann, elle désavouerait ceux des cantons qui s'efforcent actuellement d'appliquer cet arrêté. C'est pourquoi la délégation a proposé de reprendre le système du décompte individuel dans la nouvelle loi sur l'énergie, mais en limitant cette fois la disposition concernée au principe du décompte individuel, et en laissant ainsi aux cantons le soin d'aménager comme ils l'entendent son application, comme cela est d'ailleurs prévu expressément par l'article 24^{octies}, 4^e alinéa, cst., selon lequel «les mesures touchant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont prises au premier chef par les cantons».

Les communications présentées par la délégation et le débat qui s'est ensuivi n'ont pas permis d'établir avec certitude si le décompte individuel était efficace ou non. Il est vrai que les différences entre les cantons sont telles – à tous points de vue – qu'il est impossible de procéder à une évaluation valable pour la Suisse dans son ensemble (cf. rapport de la CEATE-N du 22 août 1995), d'autant qu'un peu plus de la moitié seulement d'entre eux ont engagé l'introduction du système du décompte individuel (deux ans avant l'échéance du délai prescrit, un tiers seulement des consommateurs [c.-à-d. 400 000] sont équipés d'un système de décompte individuel).

32 Décisions concernant la marche à suivre

D'abord, la délégation de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie s'étant fait l'écho uniquement du point de vue d'une «forte majorité» de ses membres, la commission a décidé de demander au canton de Vaud de présenter le point de vue de la minorité, et donc de lui communiquer son avis sur la question avant la séance qui avait été prévue pour mai.

Ensuite, et toujours pour la séance prévue pour le mois de mai, la commission a demandé à l'Office fédéral de l'énergie:

- de l'informer sur l'introduction du système de décompte individuel dans d'autres pays d'Europe;

- de procéder à une évaluation de l'étude – souvent citée – effectuée par l'entreprise Alfred Müller AG;
- de préparer des propositions en vue d'une modification de l'arrêté sur l'énergie, qui devront notamment tenir compte de l'article constitutionnel pertinent et régler la question des délais (la nouvelle loi ne pouvant guère entrer en vigueur avant le 1^{er} janv. 1999).

33 Les rapports communiqués à la commission

Ont été transmis à la commission les rapports suivants:

1. Décompte individuel des frais de chauffage. Avis de la «Conférence Romande des Délégués à l'Energie» (2 mai 1996).
Ce rapport ne concerne pas seulement le canton de Vaud, mais reflète également l'expérience des cantons de Genève et de Neuchâtel.
2. Où en est le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude (DIFC) dans quelques pays d'Europe. OFEN (6 mai 1996).
3. Coût du DIFC comparé avec celui d'autres mesures d'amélioration thermique. OFEN (6 mai 1996).
4. Etude du DIFC publiée par la maison Alfred Müller AG dans son journal d'entreprise de mai 1993. Appréciation de l'OFEN (6 mai 1996).

34 Les variantes proposées par l'Office fédéral de l'énergie (prévoyant des dérogations possibles au décompte individuel pour les bâtiments peu énergivores)

L'Office fédéral de l'énergie a proposé les variantes suivantes:

Variante 1

Art. 25 Droit transitoire

² Dans la mesure où la technique et l'exploitation le permettent et où il n'en résulte pas des coûts disproportionnés, les bâtiments existants à chauffage central qui ont au moins cinq utilisateurs seront équipés, dans les sept ans à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté, des dispositifs nécessaires pour enregistrer et régler la consommation de chaleur (chauffage) de chacun d'eux. L'autorité compétente selon le droit cantonal peut exonérer les bâtiments existants de l'obligation d'être équipés s'ils remplissent l'une des conditions ci-après:

- a. être chauffés majoritairement par des énergies renouvelables; ou bien
- b. avoir un indice énergétique pour le chauffage de moins de 350 MJ/m2a ou un indice énergétique pour la chaleur (chauffage et eau chaude) de moins de 450 MJ/m2a.

Variante 2

Art. 25 Droit transitoire

² Dans la mesure où la technique et l'exploitation le permettent et où il n'en résulte pas des coûts disproportionnés, les bâtiments existants à chauffage central qui ont au moins cinq utilisateurs seront équipés, dans les sept ans à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté, des dispositifs nécessaires pour enregistrer et régler la consommation de chaleur (chauffage) de chacun d'eux. L'autorité compétente selon le droit cantonal peut exonérer les bâtiments existants de l'obligation d'être équipés s'ils remplissent l'une des conditions ci-après:

- a. être chauffés majoritairement par des énergies renouvelables; ou bien
- b. avoir un indice énergétique pour le chauffage de moins de 350 MJ/m²a ou un indice énergétique pour la chaleur (chauffage et eau chaude) de moins de 450 MJ/m²a.

³ Les cantons fixent le délai dans lequel les bâtiments existants doivent être rendus conformes aux exigences du 2^e alinéa.

Variante 3

Art. 25 Droit transitoire

² Dans la mesure où la technique et l'exploitation le permettent et où il n'en résulte pas des coûts disproportionnés, les bâtiments existants à chauffage central qui ont au moins cinq utilisateurs seront équipés, dans les sept ans à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté, des dispositifs nécessaires pour enregistrer et régler la consommation de chaleur (chauffage) de chacun d'eux. L'autorité compétente selon le droit cantonal peut exonérer les bâtiments existants de l'obligation d'être équipés s'ils remplissent l'une des conditions ci-après:

- a. être chauffés majoritairement par des énergies renouvelables; ou bien
- b. avoir un indice énergétique peu élevé, semblable à celui des bâtiments entièrement assainis sur le plan thermique.

³ Les cantons fixent le délai dans lequel les bâtiments existants doivent être rendus conformes aux exigences du 2^e alinéa.

Variante 4

Art. 4 Décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude

Les cantons adoptent des prescriptions sur le décompte individuel des frais de chauffage et de préparation d'eau chaude dans les bâtiments neufs et dans les bâtiments existants.

Art. 25 Droit transitoire

² Les cantons font en sorte que les bâtiments existants soient équipés des dispositifs nécessaires pour enregistrer et régler la consommation de chaleur (art. 4) pour le 31 décembre 2001, au plus tard.

Art. 26 Référendum et entrée en vigueur

³ Le présent arrêté déploie ses effets jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur l'énergie, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2001.

Variante 5

Art. 25 Droit transitoire

² Les cantons adoptent des prescriptions sur le décompte individuel des frais de chauffage et de préparation d'eau chaude (art. 4) dans les bâtiments existants et ils fixent des délais transitoires appropriés.

Synthèse

Variante numéro	Délai	Preneurs de chal. (nbre)	Dérogation pour énergies renouvelables	Dérogation pour faible consommation d'énergie	Prolonger l'arrêté sur l'énergie	Modification touchant les bâtiments neufs
1	30. 4. 98	dès 5	Oui	Oui (<350/450 MJ/m2a)	Non	Non
2	Cantons	dès 5	Oui	Oui (<350/450 MJ/m2a)	Non	Non
3	Cantons	dès 5	Oui	Cantons	Non	Non
4	31. 12. 2001	Cantons	Cantons	Cantons	Oui	Oui
5	Cantons	Cantons	Cantons	Cantons	Non	Non

35 Avis de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, du 1^{er} mai 1996

Après avoir examiné les variantes précitées, le comité directeur de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie a adressé à la CEATE l'avis suivant (dont le texte français ci-après est une traduction-adaptation):

«Il nous semble indispensable de rappeler en premier lieu la répartition des compétences que l'article constitutionnel sur l'énergie (art. 24^{octies} cst.) prévoit entre la Confédération et les cantons ...».

Considérant cette disposition constitutionnelle, les cantons, dans le cadre des délibérations et consultations auxquelles a donné lieu la préparation de la nouvelle loi sur l'énergie, se sont déclarés en faveur d'une réglementation générale, mais réelle, de la question de la consommation d'énergie des bâtiments. Compte tenu de l'article constitutionnel et des souhaits des cantons, l'OFEN et le DFTCE ont proposé d'inclure dans le projet d'une loi sur l'énergie la disposition suivante, proposée par les cantons eux-mêmes:

Les cantons adoptent notamment des prescriptions sur le décompte individuel des frais de chauffage et de préparation d'eau chaude dans les bâtiments neufs et dans les bâtiments existants.

En ce qui concerne tant les bâtiments anciens que les bâtiments neufs, cette disposition conférerait à chaque canton la compétence d'appliquer le principe du décompte individuel de la façon la mieux adaptée aux conditions qui prévalent sur son territoire. La souplesse que présente cette solution a conduit la Conférence à l'adopter à l'unanimité des voix: elle a donc recueilli également l'aval des directeurs de l'énergie de la Suisse romande. . . .

Si un compromis devait être adopté, la Conférence affirme clairement sa préférence pour la variante 4. S'il est vrai que cette solution va plus loin que l'initiative Steinemann dans la mesure où elle prévoit également une modification de l'AFE, elle présenterait l'indéniable avantage de permettre la mise en œuvre anticipée de la disposition que la Conférence propose précisément d'inclure dans la nouvelle loi sur l'énergie et qui a recueilli l'aval de tous les cantons. Il ne serait guère raisonnable à notre avis de proposer aujourd'hui, juste avant l'arrivée à échéance de l'AFE, une modification qui risquerait elle-même de subir des modifications lors des délibérations sur le nouveau projet de loi. La Conférence recommande donc à la CEATE de donner la préférence à la variante 4 en cas de compromis.

36 Considérations de la commission

Dans son rapport du 22 août 1995, la commission avait déclaré ce qui suit: «La commission n'a pas contesté cependant la nécessité de mesures d'économie d'énergie supplémentaires. Il a notamment été émis le vœu qu'il soit fait un recours accru aux valeurs cibles dans le cadre de la future loi sur l'énergie et qu'il soit conservé une souplesse suffisante dans les moyens d'atteindre celles-ci.». Elle avait estimé nécessaire de faire cette déclaration pour que les députés ne se méprennent sur le sens de la décision qu'elle avait prise de donner suite à l'initiative.

Il se pose maintenant la question de savoir de quelle façon modifier l'arrêté sur l'énergie jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, compte tenu de ces deux contraintes incontournables que sont d'abord l'article constitutionnel, ensuite la nécessité de fixer un nouveau délai. Ayant procédé le 20 mai 1996 à l'examen des cinq solutions proposées, la commission a voté sur trois propositions, dont:

- une visait à l'adoption de la solution 5,
- une visait à l'adoption de la solution 4,
- une visait à l'adoption de la solution proposée par l'initiative Steinemann.

Les auteurs de la proposition en faveur de la solution 5 ont modifié celle-ci de façon à limiter le décompte individuel au chauffage uniquement.

Au terme d'un premier vote, la proposition Strahm (solution 4) a obtenu dix voix, et la proposition Baumberger/Hegetschweiler (solution 5^{bis}), treize.

Au terme du vote définitif, la proposition Baumberger/Hegetschweiler (solution 5^{bis}) a obtenu quinze voix, et la proposition Steinemann, neuf.

La majorité de la commission a donc décidé de modifier uniquement le droit transitoire. La minorité I reprend la réglementation prévue pour figurer dans la nouvelle loi sur l'énergie (cf. l'avis de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie). La minorité II propose d'abroger le droit transitoire concernant le décompte individuel (art. 25, 2^e al., AFE), conformément à l'initiative Steine-
mann.

4 Modification de l'arrêté fédéral sur l'énergie

Art. 25 Droit transitoire

² Les cantons adoptent des prescriptions sur le décompte individuel des frais de chauffage (art. 4) dans les bâtiments existants et ils fixent des délais transitoires appropriés.

Commentaire

Cette modification se borne à confier aux cantons le mandat de légiférer dans le domaine des bâtiments existants. Le droit fédéral ne contient plus aucune prescription matérielle. Cela laisse aux cantons la plus grande liberté pour ce qui est des bâtiments existants. Ils fixent tant les dérogations possibles que les délais de transition.

N38694

Arrêté fédéral *Projet*
pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie
(Arrêté sur l'énergie, AE)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie, du 19 août 1996¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du 11 septembre 1996²⁾,

arrête:

I

L'arrêté du 14 décembre 1990³⁾ sur l'énergie est modifié comme suit:

Art. 25, 2^e al. (nouveau)

² Les cantons adoptent des prescriptions sur le décompte individuel des frais de chauffage (art. 4) dans les bâtiments existants et ils fixent des délais transitoires appropriés.

II

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N38694

¹⁾ FF 1996 III 1259

²⁾ FF 1996 III 1270

³⁾ RS 730.0

Proposition de minorité I

(Herczog, Borel, Grobet, Jeanprêtre, Rechsteiner Rudolf, Semadeni, Strahm, Teuscher, Wiederkehr)

Art. 4 Décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude

Les cantons adoptent des prescriptions sur le décompte individuel des frais de chauffage et de préparation d'eau chaude dans les bâtiments neufs et dans les bâtiments existants.

Art. 25 Droit transitoire

² Les cantons font en sorte que les bâtiments existants soient équipés des dispositifs nécessaires pour enregistrer et régler la consommation de chaleur (art. 4) pour le 31 décembre 2001, au plus tard.

Art. 26 Référendum et entrée en vigueur

³ Le présent arrêté déploie ses effets jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur l'énergie, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2001.

Proposition de minorité II

(Scherrer Jürg, Dettling, Fischer-Seengen, Hegetschweiler, Speck, Stucky, Wyss)

Art. 25, 2^e al.

Abrogé

Initiative parlementaire Révision de l'arrêté fédéral pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie (Steinemann) Rapport de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-N) du 19 août 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.404
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.10.1996
Date	
Data	
Seite	1259-1269
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 802

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.